

# IMPLEMENTASI COLABORATIVE GOVERNMENT DALAM PENANGANAN PENGAMEN DI DINAS SOSIAL KOTA MAKASSAR

Arpin<sup>1</sup>, Rifdan<sup>2</sup>

Program Pascasarjana Ilmu Administrasi Publik, Universitas Negeri Makassar<sup>1,2</sup>

E-mail: arpinnono@gmail.com

## ABSTRAK

Penelitian ini ditujukan untuk menyelidiki dan menganalisis proses implementasi collaborative government dalam penanganan pengamen Kota Makassar dan 2) mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi collaborative government dalam penanganan pengamen Kota Makassar. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif pada lokus Dinas Sosial Kota Makassar. Informan penelitian terdiri atas informan kunci dan informan biasa berjumlah 11 orang. Instrumen pengumpulan data berupa: (1) pedoman wawancara mendalam, (2) observasi dan (3) studi dokumentasi. Hasil penelitian ditemukan bahwa: (1) proses implementasi collaborative government dalam penanganan pengamen di Dinas Sosial Kota Makassar pada aspek sosialisasi sudah efektif, meskipun ditemukan bahwa tujuan dan manfaat implementasi collaborative government yang diterapkan masih kurang optimal dalam meningkatkan keberfungsian sosial dan kualitas hidup yang layak dan sejahtera bagi pengamen yang ditertibkan dan dibina. Koordinasi antara pihak internal dengan pihak Satpol PP dan Kepolisian sudah berjalan dengan baik sesuai dengan tupoksi masing-masing. Namun demikian, masih ditemukan ketidakefektifan dalam menindaklanjuti warga masyarakat yang bertindak anarkis terhadap anggota yang melakukan penertiban bagi pengamen serta warga masyarakat yang masih memberikan hadiah atau uang kepada pengamen di jalanan; dan (2) faktor yang mendukung implementasi kebijakan adalah (a) sumber daya mendukung implementasi kebijakan pada sub faktor staf atau pelaksana yang kompeten dan kapabel, informasi yang berkaitan dengan prosedural dan mekanisme kebijakan, kewenangan formal serta fasilitas kerja; (b) struktur birokrasi mendukung implementasi pada subfaktor pembagian tugas dan lingkungan kebijakan. Sementara itu, faktor-faktor yang menghambat adalah (a) komunikasi, khusus pada subfaktor transmisi; (b) disposisi pada sub indikator sikap pelaksana.

**Kata kunci:** implementasi, collaborative government, pengamen.

## ABSTRACT

This study aims to investigate and analyze the process of implementing collaborative government in handling buskers in Makassar City and 2) identifying and analyzing factors that support and hinder the implementation of collaborative government in handling buskers in Makassar City. The type of research used is descriptive research with a qualitative approach at the Makassar City Social Service locus. The research informants consisted of 11 key informants and regular informants. The data collection instruments are: (1) in-depth interview guide, (2) observation and (3) documentation study. The results of the study found that: (1) the collaborative government implementation process in handling buskers at the Makassar City Social Service in the socialization aspect was effective, although it was found that the goals and benefits of implementing collaborative governance were still not optimal in improving social functioning and decent quality of life and Prosperity for buskers who are disciplined and nurtured. Coordination between internal parties with the Satpol PP and the Police has been going well in

*accordance with their respective tupoksi. However, it is still found to be ineffective in following up on community members who act anarchically against members who carry out orders for buskers and community members who still give gifts or money to buskers on the streets; and (2) factors that support policy implementation are (a) resources to support policy implementation in the sub-factors of competent and capable staff or implementers, information related to procedural and policy mechanisms, formal authority and work facilities; (b) the bureaucratic structure supports the implementation of the sub-factor of the division of tasks and the policy environment. Meanwhile, the inhibiting factors are (a) communication, specifically the transmission sub-factor; (b) disposition of the sub-indicator of the attitude of the implementer.*

**Keywords:** *implementation, collaborative government, buskers.*

## **PENDAHULUAN**

Artikulasi pembangunan sosial sebagai bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional ditujukan pada peningkatan keberfungsian sosial penerima manfaat layanan sosial yang diselenggarakan oleh Kementerian Sosial, Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota dengan 4 (empat) pendekatan program strategis ialah pemberdayaan sosial, perlindungan dan jaminan sosial serta rehabilitasi sosial. Ironinya, pembangunan sosial yang telah diluncurkan sejak masa pemerintahan orde lama, orde baru, bahkan memasuki pasca era reformasi, nampaknya belum membawa perubahan mendasar terhadap pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial (PPKS) menuju pada suatu kondisi kualitas kehidupan yang layak, nyaman dan sejahtera secara berkelanjutan.

Salah satu jenis pemerlu pelayanan kesejahteraan sosial atau penerima manfaat dari layanan sosial yang problematika permasalahannya dan menjadi isu strategis dihadapi oleh pemerintah daerah di sebagian besar kota metropolitan di Indonesia yakni, masalah pengamen. Secara konseptual, (Hayu, 2011, p. 14) dalam risetnya mengartikan pengamen sebagai suatu komunitas yang relatif baru dalam kehidupan pinggiran perkotaan, setelah kaum gelandangan, pemulung, pekerja seks komersial, bahkan juga dianggap sebagai “penyakit sosial” yang mengancam kenyamanan hidup masyarakat, artinya pengamen dianggap sebagai anak nakal, tidak tahu sopan santun, brutal ataupun mengganggu ketertiban masyarakat.

Dalam konteks Kota Makassar, sebuah daerah yang mengalami kemajuan pesat memasuki dekade

2000-an sekaligus menyandang predikat sebagai barometer perkembangan daerah maju dan modern di Kawasan Timur Indonesia. Perkembangan yang begitu pesat dengan kemajuan infrastruktur perkotaan yang berlatar arsitektur modern dan pemetaan kawasan yang efektif guna menyokong pertumbuhan perkenomian perkotaan, ternyata di satu sisi telah mengundang daya tarik sendiri bagi masyarakat urban untuk melakukan urbanisasi ke kota tersebut mencoba peruntungan nasib baik dengan keterampilan dan kemampuan yang terbatas pula. Lonjakan pergerakan urbanisasi ke kota Makassar yang begitu besar dan tak terkendalikan telah berimplikasi besar pula pada hubungan relasi dan kekerabatan yang kian terkikis sebagai dampak akulturasi budaya yang amat variatif sehingga yang awalnya sebelum memasuki tahun 2000-an, utamanya pemuda-pemudi di mana hubungan emosional dan kekerabatan antar satu sama lain cukup dekat dan akrab, kemudian mengalami pergeseran makna dan nilai yang cukup mendasar serta rasa sopan santun kepada orang tua ataupun orang yang lebih tua yang awalnya cukup dijunjung tinggi atau diterapkan mulai kian terberangus seiring kemajuan perkotaan yang begitu dinamis.

Kondisi masyarakat urban di kota Makassar yang mencoba peruntungan nasib dengan kemampuan dan keterampilan yang terbatas, di tengah gemerlapnya kemilau lampu pijar yang menerangi kota Makassar yang amat modern harus diperhadapkan pada kompetitifnya persaingan dalam pencaharian pekerjaan. Kompleksnya, sebagian dari pada mereka harus jatuh ke jurang kemiskinan dan untuk bertahan hidup mereka

beralih profesi melakoni pekerjaan informal seperti gelandangan, pengemis, dan pengamen. Lebih kompleksnya lagi, tak jarang mereka mengeksploitasi anak atau sanak keluarganya untuk menjadi anak jalanan bahkan kerap kali mereka nekat melakukan tindakan kriminalita untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Pemerintah kota Makassar dalam menangani problematika masalah pengamen yang kian bertumbuh pesat dan kompleks berpedoman pada Peraturan Daerah Kota Makassar No. 2 Tahun 2008 tentang pembinaan anak jalanan, pengamen dan pengemis di kota Makassar. Kebijakan penanganan pengamen yang telah diselenggarakan kurang lebih 14 (tahun) tersebut secara faktual belumlah mampu mengatasi problematika sosial pengamen hingga pada substansi permasalahannya.

Berdasarkan data Dinas Sosial Kota Makassar selama kurun waktu 2016 sampai dengan per-31 Desember 2021 secara kuantitas pengamen yang ditertibkan berjumlah 354 orang. Kenaikan jumlah pengamen yang sangat signifikan terjadi rentang waktu 2016 ke 2017 di mana jumlah pengamen mengalami peningkatan sebesar 110% dari 70 orang yang ditertibkan pada tahun 2016 mengalami kenaikan dahsyat pada tahun 2017 berjumlah 147 orang. Akan tetapi, rentang waktu 2018 sampai dengan per-31 Desember 2021 jumlah pengamen yang ditertibkan mengalami penurunan drastis setiap tahunnya di mana jumlah pengamen yang ditertibkan selama periode 2021 hanya terdapat 4 orang pengamen.

Keberhasilan Dinas Sosial Kota Makassar dalam menekan laju perkembangan permasalahan pengamen di Kota Makassar cukuplah optimal bila ditinjau dari aspek kuantitas di mana jumlah pengamen yang ditertibkan setiap periodik mengalami penurunan signifikan. Akan tetapi, lonjakan kenaikan jumlah pengamen yang terjadi rentang waktu 2016 ke tahun 2017 menjadi kekhawatiran tersendiri bagi Dinas Sosial Kota Makassar sebagai *leading sector* yang menyelenggarakan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial di kota Makassar. Hasil wawancara dengan Plt. Kadis Sosial Kota Makassar Asvira Kuba, MM menyatakan bahwa keberhasilan kami dalam

menekan jumlah pengamen di Kota Makassar, tak lepas dari kolaborasi dan kerjasama yang utuh dari pihak internal kami, Satpol PP dan Kepolisian. Akan tetapi, kita tidak bisa menjadikan hal tersebut sebagai ukuran atau parameter bahwasanya permasalahan pengamen di kota Makassar telah selesai. Hal ini dikarenakan masalah sosial, masalah pengamen merupakan masalah kompleks, hari ini kita tertibkan besok pasti berulang lagi atau kita temukan lagi beraktivitas mengamen di jalan, kita tertibkan lagi dan dibina lagi begitu seterusnya. Mengapa demikian, karena kami masih terbatas dalam hal pembinaan, di mana liposus atau tempat pembinaan bagi pengamen kami belum memiliki sehingga pelayanan hanya sebatas teguran tertulis dan larangan untuk tidak beraktivitas di jalan karena itu melanggar Perda.

Sinergitas yang dibangun oleh Dinas Sosial Kota Makassar dengan menggandeng Satpol PP dan pihak kepolisian sebagai suatu tim terpadu dalam penanganan permasalahan pengamen di kota Makassar yang optimal dalam menekan laju perkembangan permasalahan pengamen yang kompleks di kota Makassar mengunggah kesadaran kita bersama begitu pentingnya *collaborative government* diterapkan dalam tubuh birokrasi pemerintah daerah guna meningkatkan kualitas layanan publik yang lebih efektif dan adaptif. (Ansell & Gash, 2008, p. 559) secara sempit mengartikan *collaborative governance* sebagai wujud kemitraan institusi pemerintah untuk pelayanan publik. Tata kelola kolaborasi pemerintahan menekankan semua aspek yang memiliki kepentingan dalam kebijakan membuat persetujuan bersama dengan "*sharing of power/authority*" (Taylor & de Loe, 2012). Tata kelola kolaboratif terdapat di berbagai tingkat organisasi baik publik maupun private dan dalam pelayanan berbagai kebijakan (Davies & White, 2012; Emerson et al., 2012). Hal ini diperkuat oleh (Prihatin & Dwimawanti, 2020, pp. 68–70) dalam penelitiannya yang berfokus pada *Collaborative Governance* dalam mengatasi kenakalan remaja di Kabupaten Tegal menyimpulkan bahwa proses kolaboratif berjalan optimal dalam mengatasi masalah kenakalan remaja dikarenakan dalam proses kolaborasi senantiasa memenuhi aspek yang

substansial seperti, intensitas berkomunikasi, koordinasi dan sosialisasi antar stakeholder terkait. Namun, kolaborasi juga masih kurang optimal karena peran serta masyarakat belum dilibatkan secara aktif dalam mengatasi kenakalan remaja. Kemudian, hasil riset Wijaya, *et.al* (2021) tentang *Revitalizing Institutional Functions In Handling Street Children: Good Practices From Indonesia* menemukan bahwa dalam penanganan anak jalanan di kota Makassar, Dinas Sosial Kota Makassar harus merevitalisasi fungsi institusi dengan penguatan lebih kolaboratif dan bersinergi dengan pentahelix untuk optimalisasi layanan anak jalan agar lebih efektif, efisien dan adaptif.

Bertitik tolak pada pandangan para ahli yang menaruh perhatian amat besar pentingnya *colaborative governance* di terapkan di berbagai organisasi baik publik maupun bisnis, kemudian penelitian terdahulu yang menemukan bahwa prinsip-prinsip *collaborative government* cukup optimal dalam mengendalikan permasalahan sosial anak jalanan dan adanya fakta bahwa Dinas Sosial Kota Makassar menerapkan prinsip-prinsip *collaborative government* dalam penanganan pengamen di kota Makassar menjadi daya tarik tersendiri bagi penulis untuk melakukan penyelidikan secara mendalam mengenai yaitu, 1) proses implementasi *colaborative government* dalam penanganan pengamen Kota Makassar dan 2) faktor-faktor yang mendukung dan menghambat implementasi *colaborative government* dalam penanganan pengamen Kota Makassar.

## KAJIAN PUSTAKA

### Konsep Kebijakan Publik

Dalam konteks kebijakan publik, istilah “pubik” amat berkaitan dengan istilah “privat”. Secara historis, bangsa Romawi Kuno menggambarkan istilah “publik” sebagai koinion dan “privat” disinonimkan dengan “*idion*”. Dalam bahasa Romawi, publik dikenal dengan pengistilahan “*res-publica*” dan privat sebagai “*res-privata*”. Pemilihan publik dan privat dalam konteks dimensi ruang dan praktek kehidupan amatlah tidak mudah. Saxonhouse (Bird

*et al.*, 2005, p. 1399) menyadari bahwa ruang publik dan ruang privat sangat kompleks dan mencerminkan interdependensi. Kepentingan publik dan privat saling kontradiktif satu sama lainnya. Untuk memecah diskursus sengit antara kepentingan publik dan privat adalah memasukkan gagasan mekanisme pasar (Bird *et al.*, 2005, p. 1401).

Gagasan Publik dan kebijakan amatlah berkaitan satu sama lainnya dan penggabungan kedua gagasan tersebut tersebut merekonstruksi lahirnya suatu konsepsi yang begitu luas dan sarat makna yang dikenal dengan istilah kebijakan publik. (Nugroho & Tilaar, 2009, p. 11) menyatakan kebijakan publik merupakan salah satu komponen negara yang tidak boleh diabaikan. Negara tanpa komponen pengaturan melalui kebijakan publik dipandang gagal, karena kehidupan bersama hanya diatur oleh individu atau sekelompok orang saja, yang bekerja seperti tiran, dengan tujuan untuk memuaskan kepentingan diri atau kelompok saja. Kebijakan berkaitan erat dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah. (Dye, 2008, p. 1) mendefinisikan kebijakan publik sebagai “*whatever government choose to do or not to do*”. Pandangan Dye tersebut memperoleh dukungan dari (Anderson, 2014) tentang makna kebijakan publik sebagai “apapun yang dipilih pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu”. Selanjutnya, Edward III dan Sharkansky (dalam Joko, 2007) juga sepaham dengan pandangan tersebut, di mana ia menyatakan bahwa “*what government say and do, or not to do. It is the goals or purpose of governement programs*”. Meskipun pada kesempatan lainnya, (Anderson, 2014) mendefinsikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang dibuat oleh pejabat dan badan pemerintahan. Berangkat dari konsep kebijakan publik yang diuraikan dapat dikonklusikan bahwa pemerintah dapat melakukan berbagai hal, mulai dari manajemen konflik dalam masyarakat, mengorganisasikan masyarakat, memberikan penghargaan dan layanan publik, serta menarik retribusi dan pajak dari masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan mekanisme yang paling krusial dalam struktur dan proses kebijakan. Suatu kebijakan harus

diimplementasikan agar mempunyai dampak atau keinginan yang diinginkan (Winarno, 2002, p. 101) Implementasi pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho & Tilaar, 2009, p. 494). (Wahab, 2021) mendefinisikan secara luas fungsi implementasi yang diorientasikan untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan public diwujudkan sebagai “outcome” yang dilakukan pemerintah. Oleh karena itu, fungsi implementasi mencakup penciptaan apa yang dalam ilmu kebijakan public disebut sebagai “*policy delivery*” yang biasanya terdiri dari cara-cara atau sarana-sarana tertentu yang dirancang/didesain secara khusus serta diarahkan menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.

Pendekatan yang digunakan dalam menyelidiki implementasi kebijakan *collaborative governance* dalam penanganan pengamen di kota Makassar adalah teori Edward III (1980) yang mengemukakan empat variable dalam implementasi kebijakan public antara lain, komunikasi (*communication*), sumber daya (*resources*), sikap (disposisi atau *attitudes*) dan struktur birokrasi (*bureaucratic structure*).

(Susskind & Cruikshank, 1987) dan (Fung & Wright, 2001, 2003) menekankan pentingnya alasan teoretis yang generalisas dalam mendefinisikan tata kelola kolaboratif. Banyak literatur juga memfokuskan pada pengkhususan daripada generalisasi dalam pendefinisian *collaborative governance*. Mayoritas literature tata kelola kolaboratif mencakup studi kasus yang spesifik dan berfokus pada isu-isu tata kelola spesifik seperti manajemen sekolah berbasis lokus, kepolisian masyarakat, forum daerah aliran sungai, negeosiasi regulasi, perencanaan kolaboratif, kemitraan kesehatan masyarakat, dan pengelolaan bersama sumber daya. Selain itu, sejumlah penejlasan teroretis yang paling berpengaruh dari fenomena ini difokuskan pada jenis tertentu dari tata kelola kolaboratif. (Healey, 1996, 2003) dan (Booher & Innes, 2010; Innes & Booher, 1999) misalnya memberikan penjelasan dasar tentang perencanaan kolaboratif, seperti yang dilakukan

(Freeman, 1997) untuk peraturan dan hukum administrasi dan (Yaffee & Wondolleck, 2010) untuk pengelolaan sumber daya alam. Tujuan kami adalah untuk membangun temuan dari literature yang kaya ini, tetapi juga untuk mendapatkan klaim teoritis dan empiris tentang genus kolaborasi pemerintahan-tentang mode umum pemerintahan.

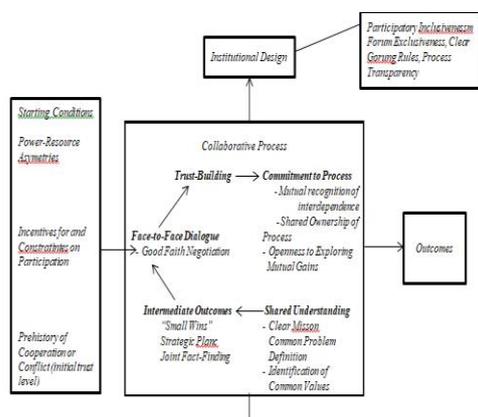
Tata kelola kolaboratif dapat diartikan sebagai pengaturan pemerintah di mana satu atau lebih instansi public secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-publik dalam proses pengambilan keputusan kolektif yang formal, berorientasi consensus, dan deliberatif untuk membuat dan mengimplementasikan kebijakan public atau mengelola program atau asset public. Pandangan mengenai tata kelola kolaboratif tersebut menekankan pada enam karakteristik mendasar yaitu: 1) lembaga atau instansi public mempraksasi terbentuknya forum; 2) peserta forum melibatkan aktor non-publik; 3) peserta terlibat langsung dalam pengambilan keputusan dan tidak hanya dikonsultasikan oleh “badan public”; 4) forum diselenggarakan secara formal dan bertemu secara kolektif; 5) forum ditujukan untuk pengambilan keputusan secara consensus (walaupun dalam praktiknya tidak tercapaia konsensu); dan 6) fokus kolaboratif diorientasikan pada kebijakan public atau manajemen public (Ansell & Gash, 2008, pp. 544–545).

Kolaborasi lebih menekankan pemangku kepentingan non-pemerintah mempunyai tanggung jawab konkrit dan nyata untuk *output* kebijakan. Dengan demikian, diberlakukan syarat bahwa para pemangku kepentingan harus terlibat langsung dalam pengambil keputusan.

Dalam perspektif lainnya, Stoker (2004:3) mendefinisikan tata kelola kolaboratif berlandaskan pada aturan dan bentuk yang memandu untuk pengambilan keputusan secara kolektif. Fokus tata kelola kolaboratif adalah pengambilan keputusan secara kolektif yang menekankan tata kelola bukan tentang diputuskan oleh seorang individu melainkan tentang sekelompok individu atau organisasi atau system organisasi yang menentukan pengambilan keputusan.

## Model Tata Kelola Kolaboratif

(Ansell & Gash, 2008, pp. 540–541) mencoba mengkonstruksikan suatu model ideal tata kelola kolaboratif dengan memasukkan 4 (empat) variabel utama yang saling bertalian satu sama lain dan terjadi secara berulang-ulang namun tidak linear dalam prosesnya yakni, kondisi awal, desain kelembagaan, kepemimpinan, dan proses kolaboratif. Berikut divisualisasikan secara spesifik model kolaborasi pemerintahan tersebut sebagaimana terlihat pada gambar 46.



Gambar 46. Model Collaborative Governance

## METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif pada lokasi Dinas Sosial Kota Makassar. Informan penelitian terklasifikasi menjadi dua bagian yaitu, informan kunci adalah peneliti itu sendiri dan informan biasa berjumlah 11 (sebelas) orang yakni, Kepala Dinas, Sekretaris Dinas, Kepala Bidang, Kepala Seksi, Satpol PP, Kepolisian, Media, Pengguna Jalan, Pengamen dan staf pelaksana. Data penelitian bersumber dari data primer dan sekunder. Instrumen pengumpulan data berupa, 1) pedoman wawancara mendalam, 2) lembar observasi atau pengamatan; dan 3) studi dokumentasi. Analisis data penelitian menggunakan pendekatan triangulasi dan *member check*.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Proses Implementasi Kebijakan Collaborative Governance

Berkenaan dengan hasil temuan di lapangan, di mana proses implementasi kebijakan *collaborative*

*governance* dalam penanganan pengamen di Dinas Sosial Kota Makassar yang diukur dengan dua indikator yakni aspek sosialisasi dengan lima sub indikator yakni, 1) dasar kebijakan *collaborative governance*; 2) tujuan kebijakan; 3) sasaran kebijakan; 4) manfaat kebijakan dan 5) prosedural dan mekanisme proses kolaboratif dan aspek koordinasi dengan lima sub indikator yaitu, 1) kejelasan arah, tujuan dan tindakan; 2) mengkoordinasikan persiapan, pelaksanaan dan tindak lanjut penanganan pengamen; 3) merekapitulasi dan mengasesmen pengamen yang dirazia; 4) menetapkan intervensi sosial bagi pengamen yang dirazia; 5) berkoordinasi dengan instansi terkait.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa proses kebijakan yang berlandaskan (Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun, 2008) tentang Pembinaan Anjal, Gepeng dan Pengamen merupakan pijakan utama lahirnya kebijakan *collaborative governance* dalam penanganan pengamen dengan melibatkan unsur Saptol PP dan pihak kepolisian untuk pengendalian dan penuntasan masalah pengamen di kota Makassar dalam rangka mewujudkan kota layak anak sejalan dengan program Indonesia Layak Anak (IDOLA) tahun 2030.

Sub indikator yang berkaitan dengan tujuan kebijakan, temuan penelitian menunjukkan dua hal yaitu, untuk mengendalikan problema pengamen yang semakin berkembang secara dinamis dan kompleks dan mengembalikan keberfungsian sosial pengamen melalui program pembinaan dan rehabilitasi sosial yang terintegratif dalam upaya peningkatan kualitas kehidupan secara layak dan sejahtera.

Bertalian dengan sub indikator sasaran dan manfaat kebijakan, hasil temuan menunjukkan bahwa pengamen menjadi semakin berdaya dan keberfungsian sosialnya semakin berkualitas disebabkan Dinsos Kota Makassar memberikan pelatihan vokasional bagi pengamen berumur produktif atau berusia kerja sesuai dengan hasil asesment serta memberikan bantuan modal bagi pengamen sesuai dengan minat dan keahliannya agar mereka yang sudah dibina tidak turun lagi ke jalan raya mengganggu ketertiban lalu lintas para

pengendara jalan raya.

Hasil temuan berkaitan dengan sub indikator prosedur dan mekanisme kerja kebijakan tersebut menunjukkan bahwa prosedur dan mekanisme kerja yang dilalui berjalan cukup efektif di mana sinergitas antar stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi yakni Satpol PP dan pihak kepolisian senantiasa mengedepankan komunikasi dan koordinasi dalam mengimplementasikan kebijakan tersebut sesuai dengan tupoksi masing-masing.

Kedua, indikator koordinasi yang dilihat dari sub indikator kejelasan arah, tujuan dan tindakan implementasi kebijakan *collaborative governance* dalam penanganan pengamen di kota Makassar ditemukan bahwa telah dilakukan secara sistematis dan terintegratif oleh Dinas Sosial Kota Makassar. Pelaksanaan kebijakan sudah sesuai dengan regulasi yang berlaku, di mana dalam proses penertiban senantiasa dikedepankan pendekatan persuasif, selanjutnya pengamen yang ditertibkan diasesmen untuk diketahui latar belakang masalah dan potensi yang dimilikinya yang selanjutnya hasil asesment merupakan pertimbangan mendasar bagi pemangku kepentingan dalam merekomendasikan program pembinaan lanjutan dan rehabilitasi sosial bagi pengamen yang ditertibkan.

Sub indikator yang berkaitan dengan menkoordinasikan persiapan, pelaksanaan dan tindak lanjut, hasil penelitian terungkap adanya keterlibatan berbagai komponen termasuk diantaranya, Satpol PP, kepolisian, pihak swasta dan dinas terkait dalam rangka optimalisasi penanganan pengamen di kota Makassar melalui pendekatan *sharing authority and resources*.

Berkaitan dengan sub indikator merekapitulasi dan mengasesmen pengamen serta penetapan intervensi sosial bagi pengamen yang dirazia, terungkap bahwa pendekatan penanganan anjal berjalans secara efektif sesuai dengan regulasi yang berlaku di mana pengendalian permasalahan pengamen dilaksanakan dengan tahapan patroli, asesment, rencana tindak lanjut, dan evaluasi program pembinaan dan rehabilitasi sosial.

Bertalian dengan berkoordinasi dengan instansi terkait, terungkap bahwa untuk melaksanakan program rehabilitasi sosial dibutuhkan koordinasi

dan kerjasama dengan Dinas Sosial Provinsi dan Kementerian Sosial RI dalam melaksanakan program rehabilitasi sosial karena ketidakterediaan fasilitas kerja dalam melaksanakan rehabilitasi sosial bagi pengamen yang ditertibkan.

### **Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan *Collaborative Governance***

Temuan penelitian yang bertalian dengan faktor yang mendukung implementasi kebijakan *collaborative governance* dalam penanganan pengamen di kota Makassar terdapat dua aspek yakni sumber daya dan struktur birokrasi.

Faktor sumber daya dalam riset ini meliputi empat sub faktor yakni, subfaktor pelaksana yang kompeten dan kapabel, informasi yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas dan prasarana; wewenang yang bersifat formal dan fasilitas sarana prasarana.

Sub faktor yang berkaitan dengan pelaksana yang kompeten dan kapabel, terungkap bahwa terdapat pelatihan yang dilakukan untuk pelaksana yang bertugas melakukan penertiban, asesment dan pembinaan bagi pengamen yang dirazia.

Saefullah (dalam Wahyudin, 2017, p. 22) mengemukakan bahwa untuk meningkatkan kemampuan sumber daya aparatur diperlukan penataan dan perencanaan yang matang, termasuk kualifikasi yang dikehendaki. Diperkuat pula dengan pendapat Hogwood & Gunn (1993) menyiratkan bahwa bekerjanya aspek sumber daya dalam implementasi keijakn publik turut memberik andil besar bagi berhasil tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan.

Sub faktor yang berkaitan dengan informasi yang berhubungan dengan pelaksanaan tugas dan prasarana, terungkap bahwa masyarakat dan sebagian besar pengamen yang dirazia memperoleh informasi mengenai kebijakan *colaborative governance* yang melibatkan unsur Satpol PP dan pihak kepolisian dalam pengendalian pengamen di kota Makassar.

Sub faktor yang bertalian dengan wewenang bersifat formal, diketahui bahwa ketiga elemen yang tergabung dalam satu satuan tugas khusus

pengendalian pengamen di kota Makassar mempunyai kewenangan yang harus dipertanggung jawabkan dalam setiap pelaksanaan tugasnya sesuai tupoksi masing-masing dalam pengendalian pengamen.

Sub faktor berkaitan dengan fasilitas sarana dan prasarana, terungkap bahwa penyelenggara menyiapkan fasilitas kerja berupa posko pengendalian pengamen, mobil patroli, ruang asesmen, dan pusat informasi dan layanan berbasis online.

Kedua, faktor Struktur birokrasi dalam implementasi kebijakan ini melibatkan banyak orang, melibatkan dua instansi, dan lingkungan sehingga dapat mempengaruhi kelancaran keberhasilan kebijakan *collaborative governance* dalam penanganan pengamen di kota Makassar. Masalah koordinasi antar struktural atau instansi dapat menjadi pengambat pelaksanaan kebijakan. Untuk itu diperlukan SOP, arahan pimpinan dan dukungan moril untuk keberhasilan kebijakan tersebut.

Faktor penghambat implementasi kebijakan *collaboration governance* dalam penanganan pengamen di kota Makassar yakni, aspek komunikasi dan disposisi atau sikap pelaksana. Pada faktor komunikasi dengan tiga sub faktor yakni, 1) transmisi atau penyaluran; 2) kejelasan; dan 3) konsistensi.

Temuan penelitian sub faktor transmisi atau penyaluran menunjukkan bahwa, penyaluran disampaikan melalui media cetak dan online. Kedua, sebagian masyarakat mengatakan penyaluran informasi hanya dari mulut ke mulut dan simpan siur. Artinya informasi yang didapatkan masih simpang siur atau kurang terpercaya.

Sub faktor yang berkaitan dengan kejelasan terkait sub faktor komunikasi, terungkap bahwa Perda tentang pembinaan pengamen yang disampaikan kepada masyarakat cukup jelas karena yang disampaikan tujuan, larangan dan program pembinaannya.

Sub faktor yang berkaitan dengan konsistensi menyangkut komunikasi terungkap bahwa proses kebijakan yang dilakukan penyelenggara sudah konsisten sesuai dengan peraturan yang berlaku

sehingga masyarakat semakin percaya program pembinaan yang dilaksanakan oleh Dinas Sosial Kota Makassar.

Kedua, faktor disposisi dalam proses implementasi kebijakan terdiri atas sub faktor sikap dan kemampuan. Temuan penelitian mengenai sub faktor sikap pelaksana terungkap bahwa Dinas Sosial Kota Makassar cukup efektif dalam melaksanakan pengendalian dan pembinaan pengamen karena senantiasa mengedepankan pendekatan persuasif dan memberikan layanan peningkatan keterampilan atau skill serta bantuan usaha sesuai minat dan ketertarikan pengamen yang ditertibkan.

Sub faktor yang berkaitan dengan kemampuan pelaksana, temuan di lapangan menunjukkan bahwa kemampuan yang dimiliki pegawai yang mengendalikan dan membina pengamen sudah memenuhi standar pelayanan yang diselenggarakan dengan Perda dan SOP yang ada.

## KESIMPULAN

Proses implementasi kebijakan *collaborative governance* dalam pengendalian pengamen di kota Makassar, temuan penelitian mengungkapkan bahwa pada aspek sosialisasi sudah berjalan efektif. Namun masih ditemukan pada sub aspek tujuan dan manfaat kebijakan penanganan pengamen belum optimal dalam peningkatan keberfungsian sosial agar bermuara pada kualitas hidup yang layak dan sejahtera dikarenakan tempat pembinaan dan rehabilitasi belum tersedia dan terbatasnya anggaran serta masih terdapat sebagian masyarakat yang belum mengetahui dan memahami kebijakan yang diterapkan karena tidak meratanya informasi kebijakan dimaksud.

Faktor-faktor yang mendukung kebijakan *collaborative governance* dalam pengendalian pengamen di kota Makassar adalah a) sumber daya pada sub faktor staf yang kompeten dan kapabel, informasi yang berhubungan dengan prosedural dan mekanisme kerja; kewenangan yang bersifat formal serta fasilitas kerja yang memadai; b) struktur birokrasi yang mendukung implementasi kebijakan pada sub faktor pembagian tugas dan lingkungan kerja. Kemudian, Faktor-faktor yang menghambat implementasi kebijakan adalah

komunikasi khusus pada sub faktor penyaluran informasi kepada masyarakat yang kurang merata berimplikasi pada informasi yang masih simpang siur dan pada aspek disposisi pelaksana sub faktor sikap, di mana masih terdapat sebagian penyelenggara yang kurang responsif dan profesional dalam melaksanakan kebijakan tersebut.

## DAFTAR PUSTAKA

### Makalah Seminar, Lokakarya:

- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking*. Cengage Learning.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Bird, L., Bolinger, M., Gagliano, T., Wiser, R., Brown, M., & Parsons, B. (2005). Policies and market factors driving wind power development in the United States. *Energy Policy*, 33(11), 1397–1407.
- Booher, D. E., & Innes, J. E. (2010). Governance for resilience: CALFED as a complex adaptive network for resource management. *Ecology and Society*, 15(3).
- Davies, A. L., & White, R. M. (2012). Collaboration in natural resource governance: reconciling stakeholder expectations in deer management in Scotland. *Journal of Environmental Management*, 112, 160–169.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding public policies*. Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Edward III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press. Congressional Quarterly Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Freeman, J. (1997). Collaborative governance in the administrative state. *UCLA Law Review*, 45(1).
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance* (Vol. 4). Verso.

### Skripsi

- Hayu, D. P. (2011). *Studi Korelasi Antara Persepsi Terhadap Lingkungan Sosial Dengan Motivasi Menjadi Pengamen*. Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- Healey, P. (1996). Consensus-building across difficult divisions: new approaches to collaborative strategy making. *Planning Practice & Research*, 11(2), 207–216.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123.
- Hogwood, B., & Gunn, L. (1993). Why ‘perfect implementation’ is unattainable. *The Policy Process. A Reader*, 2, 217–225.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus building as role playing and bricolage: Toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(1), 9–26.
- Joko, W. (2007). *Analisis kebijakan publik*. Bayumedia, Publishing, Malang.
- Nugroho, H. A. R. T. D. R., & Tilaar, H. A. R. (2009). *Kebijakan Pendidikan: Pengantar Untuk Memahami Kebijakan Pendidikan Dan Kebijakan Pendidikan Sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Cet II.
- Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun. (2008). *Perda Kota Makassar Nomor 2 Tahun 2008 tentang Pembinaan Anak Jalanan, Gelandangan. Pengemis dan Pengamen*.
- Prihatin, E., & Dwimawanti, I. H. (2020). Collaborative Governance Dalam Mengatasi Kenakalan Remaja Di Kabupaten Tegal. *Journal of Public Policy and Management Review*, 9(2), 54–70.
- Susskind, L., & Cruikshank, J. (1987). *Breaking the impasse*. New York.
- Taylor, B., & de Loe, R. C. (2012).

- Conceptualizations of local knowledge in collaborative environmental governance. *Geoforum*, 43(6), 1207–1217.
- Wahab, S. A. (2021). *Analisis kebijakan: dari formulasi ke penyusunan model-model implementasi kebijakan publik*. Bumi Aksara.
- Wahyudin, D. (2017). *Implementasi Kebijakan Dalam Mewujudkan Program Perbaikan Rumah Tidak Layak Huni Di Kecamatan Arcamanik Kota Bandung*. UNPAS.
- Disertasi**  
Wijaya, I., Rifdan, R., Jabu, B., Akib, H., & Hasim, D. (2021). scholar. *Turkish Journal of Physiotherapy and Rehabilitation*, 32(3), 1–10.  
[http://eprints.unm.ac.id/21244/6/REVItalizing Institutional Functions In Handling Street Children Good Practices From Indonesia.pdf](http://eprints.unm.ac.id/21244/6/REVItalizing%20Institutional%20Functions%20In%20Handling%20Street%20Children%20Good%20Practices%20From%20Indonesia.pdf)
- Winarno, B. (2002). *Teori dan proses kebijakan publik*. Media Pressindo.
- Yaffee, S. L., & Wondolleck, J. M. (2010). Collaborative ecosystem planning processes in the United States: Evolution and challenges. *Environments: A Journal of Interdisciplinary Studies*, 31(2).